

LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE HACIA EL ÁFRICA SUBSAHARIANA EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE LOMÉ Y COTONÚ

RAMÓN PEDROSA LÓPEZ*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA ÁFRICA. ¿ESTRATEGIA DE DOMINACIÓN O AYUDA AL DESARROLLO? II. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS HACIA EL GRUPO ACP: COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y COMERCIO DESIGUAL. 1. Los inicios del desarrollo. 2. La asociación bajo los principios de Lomé. 3. Lomé IV y la politización de las condicionalidades. III. LOS ACUERDOS DE COTONÚ: ASIMETRÍA Y UNILATERALIDAD. 1. La necesidad de un cambio. 2. Las exigencias igualdad de los socios y la apropiación de las estrategias de desarrollo versus las realidades de la condicionalidad negativa y la “buena gestión de los asuntos públicos”. 3. La participación: El desarrollo de un diálogo y una sociedad civil fuerte. 4. Las relaciones económicas y de Ayuda Oficial al Desarrollo. IV. CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA EUROPEA HACIA LOS PAÍSES ACP, UNA REALIDAD FALLIDA. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la política exterior común de la Unión Europea (UE) se presenta como una de las más complicadas a resolver habida cuenta de la incapacidad de las estructuras comunitarias de seguir al pie de la letra el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea: «...el Consejo velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción [exterior] de la Unión».

* Doctorando en el Programa de Estudios Internacionales y Africanos del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UAM.

Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea se caracterizan, en primer lugar, por la falta de subjetividad internacional de ésta como organización, por la confusa división de competencias entre sus Estados Miembros (EM) y la Comunidad Europea (CE), y por el tampoco claro reparto de competencias entre el Secretario General del Consejo o Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, y el Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. El cuerpo constitucional de la UE, a lo largo de su proceso de creación, viene otorgando a ambos competencias implícitas y explícitas en materia de Relaciones Exteriores.

Este es un trabajo descriptivo. Y en él, partimos de la base de que efectivamente existe una política exterior europea basada en una serie de mecanismos establecidos y que actúa sobre las siguientes dimensiones: la Política Comercial Común (PCC), la Política de Cooperación al Desarrollo, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSd). Haciendo una distinción un tanto *sui generis* podemos decir que de las dos primeras son responsabilidad del primer pilar de la UE, el de las Comunidades Europeas (CCEE) y las dos últimas del segundo pilar, el de la PESC. Por ello, la primera premisa que vamos a emplear para comenzar nuestra investigación es que la política de la UE hacia el África subsahariana se elabora desde el primer pilar de la UE y que viene siendo gestionada por los organismos competentes de la Comisión Europea.

Nuestra segunda premisa es que la UE ha desplegado una buena cantidad de medios y mecanismos para encontrar un nicho de influencia y prestigio a través de estas cuatro dimensiones de la política exterior. Sin embargo, la política exterior de la Unión Europea hacia el África subsahariana se ha centrado casi exclusivamente en el desarrollo, al principio, de una PCC, y más tarde de la cooperación al desarrollo. Para la UE, el escenario africano no tiene ningún interés en materia estratégica, y apenas se ha hecho uso a través del Comité Político y de Seguridad (CPS)¹ del pilar PESC, en los momentos de imponer sanciones económicas o políticas.

Porque la dimensión exterior de la UE hacia el África subsahariana es un caso paradigmático de asimetría y unilateralidad. De alimentar y fortalecer esta situación se han encargado a lo largo de 40 años (1963-2003) los diferentes Tratados Internacionales diseñados a tal efecto por los estamentos comunitarios: los Acuerdos de Yaundé, Lomé y Cotonú. La asimetría puede verse a

¹. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europea de Niza, 7,8 y 9 de diciembre de 2000.

causa de la incapacidad real de los países africanos de ejecutar ningún tipo de iniciativa propia en materia de relaciones con la UE que no sea la de plegarse a sus exigencias. Exigencias que, con el tiempo, han llegado a asimilarse a la “buena gobernabilidad”, las concepciones euro céntricas de democracia y Derechos Humanos y la globalización neoliberal.

La debilidad de los países africanos les vio abocados en su momento a unirse en una Organización Internacional un tanto distinta, la de los países África-Caribe-Pacífico (Grupo ACP) para poder elevar sus demandas de modo colegiado. Con el paso de los años, el Grupo ACP ha devenido el interlocutor único de la Unión Europea en África subsahariana, y en torno a él se han articulado los nuevos marcos tanto de PCC como de la Cooperación al Desarrollo. Al entender que las relaciones exteriores de la UE hacia el África subsahariana se llevan a cabo a través de este marco, nuestro ensayo girará en torno al análisis de las obligaciones comerciales adoptadas por los países africanos en el marco de los Acuerdos ACP y la enorme hipoteca que representan las cláusulas comerciales que fueron adoptadas a través de estos Acuerdos.

Por ello, el artículo está dividido en dos partes. Un primer análisis histórico de la política exterior de la UE hacia este grupo que permita comprender la evolución de las políticas europeas y el porqué de la firma del Acuerdo de Cotonú, marco actual de comprensión de la relación con África, y un segundo bloque en que analizaremos este Acuerdo y sus implicaciones tanto para la política de Cooperación al Desarrollo europea como para la situación comercial de África tras su firma, explicando si realmente ésta es un ancla que dificulta su evolución o si, bien al contrario, la cooperación europea para con África ha contribuido a sacar, aún de forma mínima, al continente de la miseria.

II. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS HACIA EL GRUPO ACP: COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y COMERCIO DESIGUAL

1. Los inicios del desarrollo

Como se ha señalado más arriba, el cuerpo constitucional de la Comunidad Europea viene otorgando a ésta una serie de competencias implícitas en materia de Relaciones Exteriores, de las que ha hecho poderoso uso desde la propia firma del Tratado de Roma. Originariamente, el Tratado de la Comuni-

dad Europea (TCE) reconocía la capacidad de elaborar una política comercial común (arts. 131 a 134 TCE), como pilar básico de las relaciones exteriores comunitarias. Y en paralelo, de la cuarta parte del Tratado (arts. 182 a 188 TCE) nació la Asociación de los países y territorios de ultramar, como modo de articular la relación política y de cooperación también con las colonias. En torno a estos dos pilares girará durante años la política exterior de las CCEE hacia África.

El territorio africano al sur del Sáhara ha sido siempre una región de interés (no obstante, decreciente) para los diseñadores y ejecutores de la dimensión exterior de la política comunitaria. En el propio texto constitutivo se hace patente un interés de los firmantes de contribuir a la prosperidad de las regiones más alejadas de sus todavía entonces imperios coloniales. Es interesante observar que el comienzo de la construcción europea coincidió con el abandono prematuro del lastre que representaban las colonias para el propio desarrollo de Europa, como explicó el autor Raymond CARTER².

El proceso descolonizador en el África subsahariana alcanzó su apogeo entre los años 1956-57 (independencias de Marruecos, Túnez, Ghana o Sudán) y 1975 (independencias de las colonias portuguesas en Angola y Mozambique). En 1960, la mayoría de los miembros de la Asociación de Países y Territorios de Ultramar eran ya independientes, lo que exigía un nuevo marco para articular sus relaciones con las Comunidad Económica Europea (CEE).

Así, en la cuarta parte del Tratado se estipulaba la creación de una partida de Fondos Europeos de Desarrollo (FED), diseñado para proporcionar apoyo tanto financiero como técnico a las regiones ya citadas. En el artículo 182 del TCE se insiste sobre el objetivo de conseguir para los países africanos «el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran» (art. 182 TCE). No obstante, la unilateralidad ya se deja sentir en el artículo 186, que destaca que, si bien los acuerdos económicos y prerrogativas aduaneras se regirán según lo establecido en el Tratado, la circulación de personas «se regirá por convenios ulteriores, que requerirán el acuerdo unánime de los miembros».

En los años posteriores, Europa intentó mantenerse al margen del *Orden de la Guerra Fría*³, que las dos superpotencias patrocinaban en África. En el marco de las aún precarias CCEE, la vía del artículo 310 del TCE sirvió de

² KABUNDA BADI, M., «La cooperación al desarrollo vista desde el Sur: las perspectivas y alternativas africanas», en *Misiones Extranjeras*, 1997, pp. 54-70.

³ COOPER, R.: *The Post-Modern State and the New World Order*, Demos, Londres, 1996.

pasarela para la firma de los primeros acuerdos bilaterales de asociación. Acuerdos cuyo objeto es el de fijar las bases adecuadas para el desarrollo de relaciones privilegiadas con las CCEE durante un largo tiempo. En lo que concierne a las relaciones hacia el África subsahariana, lo que primaba de nuevo era la cooperación al desarrollo y el intercambio comercial.

Entre 1963 y 1969 se firmaron los primeros acuerdos de este tipo con países del sur del Sáhara, concretamente con la Asociación Estados Africanos Asociados y Madagascar (EAMA): los acuerdos Yaundé I y Yaundé II.

El primer acuerdo de Yaundé se firmó con el objeto de otorgar ventajas comerciales y financieras a las ya ex colonias, independizadas la mayoría a principios de los años 60. Asimismo, se encargó de desarrollar la distribución de la segunda partida de FED, que duraría hasta 1969. La firma de estos acuerdos, que de algún modo sirvió de base a la futura política de cooperación europea, estaba centrada fundamentalmente en el comercio y la cooperación tecnológica y financiera. El acuerdo de Yaundé II se estableció fundamentalmente con vistas a regular la tercera partida FED.

Estos acuerdos eran mayormente de carácter comercial, y su fundamento jurídico se podía encontrar tanto en el artículo 310 TCE, como en los artículos dedicados a la Política Comercial Común (PCC). Fueron firmados por los seis miembros de las CCEE, y por los 18 países que conformaban la EAMA. La mayoría de los fondos establecidos en los acuerdos de Yaundé fueron a parar a los países francófonos de la región para contribuir a la construcción de infraestructuras, y su gran mérito reside en su carácter de embriones de los acuerdos de Lomé, que regularían las relaciones entre los países europeos y los países ACP durante 25 años.

2. La asociación bajo los principios de Lomé

El ingreso del Reino Unido en la estructura de la CEE en el año 1973, impulsó a los nueve a crear un nuevo marco de relaciones con los estados africanos. Este nuevo acuerdo más amplio fue el acuerdo de Lomé I, rubricado en 1975. Entre sus firmantes estaban 46 miembros de la asociación de países África-Caribe-Pacífico (ACP), nacida de la firma del Tratado de Georgetown, el 6 de junio de 1975.

Este grupo surgió tras la alianza de un conjunto de países muy diferentes del África subsahariana, el Pacífico y el Caribe con el firme objeto de defender

solidariamente objetivos de carácter socioeconómico frente a los países del Norte, aprovechando el tirón geopolítico de África. Aunque el propio Tratado de Georgetown deja claro que cada estado puede diseñar su propia política exterior de manera independiente, vincula sus políticas económicas a través de preferencias comerciales, diseñados en comunión con el espíritu de los acuerdos con la CE.

El grupo ha ido creciendo con los años, y tras la incorporación de Sudáfrica con estatuto especial y de seis pequeños estados del Pacífico, su número asciende a 77⁴. Su objeto, hoy más que nunca, consiste en alcanzar un nivel de desarrollo económico en sus estados -estados mayormente *premodernos*, de acuerdo con la clasificación de Robert COOPER⁵- y promover la solidaridad de terceros centros de poder, sobre todo la UE. Analizando el Tratado de Georgetown se observa que la razón de existir del Grupo ACP es actuar de acuerdo a un «clientelismo colectivo»⁶ ante la CEE, y utilizar su relación especial con los antiguos colonizadores para salvaguardar su posición en el mercado europeo y mantener su status privilegiado. Sus tres objetivos principales hacen referencia explícita a la CEE y al Acuerdo de Lomé: implementación de los presupuestos surgidos del tratado, coordinación solidaria en este marco y definición de la relación común con la CEE. Es un detalle a tener en cuenta que la sede del Secretariado General del grupo ACP está en Bruselas desde su fundación. En estos 28 años, su mayor problema ha sido la incapacidad para defender sus intereses con una sola voz; obstáculo que el Secretario General de la organización, Jean-Robert Goulongana intentó salvar tras la aprobación de las declaraciones de las cumbres de Jefes de Estado y Gobierno de Libreville (7 de noviembre de 1997) y Santo Domingo (26 de noviembre de 1999).

La firma del primer acuerdo de Lomé en 1975 sentó las bases para un nuevo modelo de cooperación bilateral, vinculado a la aparición del orden económico surgido tras la primera crisis del petróleo en 1973. En este marco de dura confrontación, la conversación política parecía peligrosa. No obstante, un análisis somero del proceso de Lomé nos permitirá observar como a través de los años, la economía irá dejando paso a una Cooperación al Desarrollo politizada

⁴. Aproximadamente 36 se enmarcan en el grupo de «Países Menos Desarrollados» con una renta *per capita* inferior a 300 dólares anuales.

⁵. COOPER, R.: *The Post-Modern State and the New World Order*, Demos, Londres, 1996, p. 17

⁶. RAVENHILL, J.: «Dependent by Default: Africa's Relations with the European Union» en HARBESON W. JOHN Y ROTHCHILD, D. (eds.), *Africa in World Politics: Post-Cold War Challenges*, Westview Press, Boulder 1995, pp. 95-123.

a través de las condicionalidades, introducidas en el Acuerdo de Lomé IV, y como la Guerra Fría ira dejando paso a la globalización neoliberal.

Las bases fundamentales de los acuerdos de Lomé, mucho más amplios que los de Yaundé, eran el Principio de asociación, la naturaleza contractual de la relación, y la combinación de ayuda y comercio (y más tarde, de aspectos políticos), observados desde una perspectiva a largo plazo. Estos acuerdos vinculaban a más mil millones de personas y establecían un esquema internacional de asociación entre prácticamente la mitad de países del mundo.

Aunque a lo largo de este tiempo de relación bilateral innovadora se fue forjando la llamada *cultura de Lomé*, los 25 años de relación entre el África subsahariana y las CCEE han dejado un resultado más bien negativo. Si bien es cierto que como modelo representó una innovación, basada en los Principios de diálogo, contractualidad y predictibilidad. Desafortunadamente, las corrientes políticas y económicas internacionales no han ayudado a frenar la caída libre de la zona. El porcentaje de exportaciones africanas hacia la UE ha descendido desde un 8% en 1975 a un 2.8% en 2000. Obviamente, este retroceso puede achacarse a la violenta competencia internacional fruto de la globalización, así como la aparición de otros escenarios en el esquema de prioridades de la política exterior europea. Regiones como Europa Central y Oriental, el Gran Magreb o América Latina son los nuevos receptores tanto de la ayuda como del interés político de la CEE, en detrimento de África y sus socios en el marco ACP.

Pero en tanto que este marco representaba un compromiso real por parte de las antiguas potencias colonizadoras con el desarrollo de la zona, la relación CEE-ACP era la mejor de las alternativas posibles. Los acuerdos dejaban la responsabilidad de manejar los recursos asignados⁷, y gestionar su propio futuro en manos de los estados africanos. Así, la ineficacia de los acuerdos también puede achacarse a la mala gestión de una política clientelista y nepótica llevada a cabo por muchos dirigentes de la región⁸.

Si en los Acuerdos de Yaundé la cooperación estaba dedicada a sectores muy concretos, el Acuerdo de Lomé amplió este catálogo. Lomé I fue la primera convención que, de modo unilateral por parte del Norte, garantizó partidas presupuestarias destinadas al desarrollo regional de los países africanos. Concretamente, 3.053 millones de euros del FED. Estableció el sistema STA-

⁷ Estos recursos evolucionaron de un monto de 3.050, 3 millones de euros en 1975 a 13.151,1 millones de euros en 1995.

⁸ MÉDARD, J. F.: «La spécificité des pouvoirs africains», en *Pouvoirs*, 1983. pp 5-23

BEX, como sistema de ayudas preferenciales para estabilizar las exportaciones en una serie de productos, como el té, el cacao, el café o el cacahuete. También establecía un apoyo económico a cinco años (aplicación del Principio de predictibilidad) y establecía además una entrada del 99% de los productos y bienes comerciales, amén de una serie de preferencias comerciales no recíprocas, como mecanismo compensatorio para suplir las pérdidas que la apertura de sus mercados a los productos europeos suponía para el sur. De la misma manera se diseñaron protocolos que favorecían la entrada de sus productos en sectores como la carne de ternera, el azúcar, el ron o los plátanos, que suponían un porcentaje de exportación fijo anual a precios garantizados, mayores que los del mercado internacional.

LA CULTURA DE LOMÉ	
Asociación en términos de igualdad	Los Países ACP devienen responsables de su propio desarrollo; ellos gestionan los recursos acordados.
Predictibilidad de la Ayuda al Desarrollo	Flujos de AOD predecibles durante periodos de cinco años renovables; beneficios comerciales no recíprocos, incluyendo entrada de un 99% de sus productos.
Comodidades comerciales	Esquemas STABEX y SISMIN
Protocolos de régimen preferencial para paquetes de productos concretos.	En el marco del comercio de carne de ternera, azúcar, plátanos y ron. Supone un porcentaje de exportación fijo anual a precios garantizados, mayores que los del mercado internacional.
Obligaciones mutuas y contractualidad	Establecimiento de obligaciones bilaterales entre ambas partes.
Diálogo político y Administración conjunta	Conjunto de instituciones establecidas para monitorear el proceso de implementación de los acuerdos y asegurar el diálogo entre las partes.

Lomé II se firmó en el año 1979 con un número mayor de países ACP (58), fruto de la última de las grandes descolonizaciones: la de las colonias de Portugal en 1975. Lamentablemente para los países ACP la acción de la política de Cooperación al Desarrollo comenzaba a diversificarse y a localizarse en otros escenarios del mundo. La partida de AOD aumentó hasta los 4.207 mi-

llones de euros. En líneas generales no era más que una continuación del Acuerdo anterior, con la excepción de la inclusión del esquema SYSMIN, que representaba una ayuda compensatoria a aquellos países dependientes de la exportación de sus recursos minerales, en la misma línea que el sistema STABEX.

La continuidad fue uno de los valores principales que gobernaban cada una de las renovaciones de los acuerdos de Lomé. Así, cuando Lomé III fue firmado en 1984 con 68 países ACP (los Estados Miembros de la CEE ya eran diez, tras el ingreso de Grecia), la firma de este acuerdo representó una gran autocrítica por parte de la CEE sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo desembolsada desde 1975. En pleno auge del *glasnost* y la *perestroika*, se consideró necesaria una ampliación de la dimensión política de la relación. Igualmente se promovió un desarrollo basado de nuevo en la autosuficiencia, que debía tener tres prioridades: terminar con el hambre, combatir la desertificación y combatir la sequía, a través de una mejora de las infraestructuras. A todos estos respectos, prácticamente se dobló la AOD a través de los FED: 7.882,6 millones de euros.

3. Lomé IV y la politización de las condicionalidades

La importancia dada al diálogo y los presupuestos políticos tuvo un desarrollo natural en la firma de los acuerdos de Lomé IV, rubricados en 1989 entre la Europa de los 12 y los 68 países ACP del momento por un periodo, esta vez, de diez años. En este tratado, el respeto a los Derechos Humanos se convirtió en una de las principales cláusulas del acuerdo (art. 5). De la misma manera, Lomé IV fue la certificación del apoyo tácito de la CEE a las políticas de ajuste estructural emanadas desde el FMI y el Banco Mundial, amén del creciente interés mostrado en promover el sector privado entre los países ACP y la importancia creciente de la cooperación regional de cara a eventuales integraciones. El Reino Unido y Alemania defendieron siempre el auge de las condicionalidades, en la idea de que la herencia colonial era un carga. Por ello, redujeron de golpe en los 80 sus partidas de AOD en un 20% y les llevaron a otorgar, fundamentalmente a Londres, créditos mixtos: prestamos en términos de concesión mezclados con créditos a la exportación unidos a compras del país donante⁹.

Seis acuerdos y 20 años de relación bilateral ineficaz habían convertido los acuerdos en una carga para la CEE. Por parte de los países africanos se ha-

⁹. Declaración de John Major en Harare, 1991.

bía ritualizado el proceso de negociación¹⁰, que habían devenido revisiones de las demandas anteriores, mientras que la respuesta de su interlocutor iba vinculándose al catálogo de demandas políticas y sociales; los nuevos elementos de diálogo y condicionalidades en la Cooperación no habían hecho más que fortalecer la asimetría. Desde el principio del proceso, la CEE se había blindado con cláusulas de salvaguarda, que le permitían tomar acciones proteccionistas en caso de percibir que las importaciones pudieran afectar negativamente a sus mercados.

El Acuerdo de Lomé IV bis, rubricado en Mauricio en 1995 por los actuales 15 miembros de la ya Unión Europea y 70 Estados ACP, mostró ya un cariz más político que económico. Si bien el acuerdo suponía una revisión en el ecuador de la vida del Lomé IV, en él los elementos principales eran el respeto a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales por parte de los Estados. Por primera vez se incluyeron las cláusulas de condicionalidad negativa, que penalizaban con la suspensión parcial o total de las ayudas a aquellos países que no las respetasen; esta práctica se ha convertido en una de las más discutidas y criticadas por la doctrina. Las corrientes políticas dominantes en Europa tras la firma del Tratado de Maastricht en 1992 determinaron algunos aspectos de Lomé IV bis, en el que se incluyeron los objetivos de lucha contra la pobreza, la incorporación progresiva de las economías más pobres en la globalización internacional, y el desarrollo social de los países subdesarrollados. A este objeto, muchos de los préstamos que habían endeudado África fueron transformados en subsidios. El acuerdo de Lomé IV bis destinó nada menos que 14.300 millones de euros a la cooperación con los países ACP.

Al mismo tiempo, el final de la confrontación bipolar y el propio proceso de construcción europea llevó a la UE a plantear la necesidad de efectuar modificaciones sustanciales en el proceso. Eran varias las razones por las cuales los acuerdos de Lomé ya no respondían a la realidad del sistema internacional:

- La continuidad fue uno de los valores prioritarios en cada renegociación del Acuerdo de Lomé. No obstante, el final de la Guerra Fría demostró que los motivos que habían impulsado a su firma en 1975 estaban prácticamente extintos. África había dejado de ocupar un lugar prioritario en los intereses exteriores de las CCEE.

¹⁰ RAVENHILL, J.: «Dependent by Default: Africa's Relations with the European Union» en HARBESON W. JOHN Y ROTHCHILD, D. (eds.), *Africa in World Politics: Post-Cold War Challenges*, Westview Press, Boulder 1995, pp. 95-123.

- Uno de los principales objetivos de los acuerdos era el establecimiento de un sistema de preferencias que contribuyera al desarrollo de la región a través de la diversificación de las exportaciones africanas. No obstante, este sistema de preferencias no había mejorado en nada la realidad económica africana.
- La nueva realidad global había modificado los intereses geopolíticos de la UE, amén del auge de nuevos valores sociales en el seno de las relaciones de Ayuda al Desarrollo, como la defensa de los Derechos Humanos, el Imperio de la Ley y el Estado de Derecho. Así, el principio de asociación en términos de igualdad había ido perdiendo peso y sustituido por condicionalidades sociales.
- La integración económica internacional a través de la firma del acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por la CE y sus Estados Miembros obligó a ceñir las relaciones preferenciales a las normas aprobadas en el Tratado de Doha, con cuyas reglas no era compatible.
- África había devenido un lastre para las potencias europeas. Tras la caída del Muro de Berlín, los Jefes de Estado africanos han argumentado machaconamente motivos humanitarios como reclamos para conseguir inversiones y ayuda externa. Estados como Francia, Reino Unido o Alemania dejaron claro a lo largo de los años 80 y 90 que no estaban dispuestas a continuar hipotecándose para mantener sus esferas de influencia. Las posturas adversas y el colonialismo postmoderno ha resultado muy caro en lo económico y muy comprometedor de cara a defender una postura común en el seno de la UE.

Por todos estos motivos, la UE comenzó en noviembre de 1996 un proceso de consultas entre los socios del acuerdo de Lomé, que culminó con la publicación del texto titulado *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en la víspera del siglo XXI*, con un claro espíritu de diálogo. El volumen es realmente un compendio de propuestas hacia los estados del África subsahariana, sus socios en el grupo de países ACP y los Estados Miembros de la UE. Este marco, unido al auge de la recién consagrada PESD en el Título VI del Tratado de Maastricht procuró el contexto natural para el desarrollo del Acuerdo de Cotonú.

La Política Exterior de prestigio que busca la UE exigía un desarrollo más amplio aún de la política de cooperación al desarrollo. Y la caducidad del acuerdo de Lomé IV bis en febrero de 2000 simbolizó el momento perfecto para la renovación de la relación. Desde septiembre de 1998 hasta febrero de

2000 se llevaron a cabo las negociaciones de renovación que concluyeron con la firma del acuerdo de Cotonú, el 23 de junio de 2000.

III. LOS ACUERDOS DE COTONÚ: ASIMETRÍA Y UNILATERALIDAD

1. La necesidad de un cambio

Ya en 1997 había quedado claro por parte tanto de la UE como de los países ACP que la relación en el marco de Lomé, aunque fructífera por el espíritu que había sembrado —el *acquis* de Lomé— había representado un fracaso en términos cuantificables. A pesar de que entre 1973 y 2000 las CCEE y luego la UE habían destinado 56.364,1 millones de euros en calidad de AOD, los indicadores económicos estaban en su nivel más bajo. La falta de cooperación política y de diálogo había hecho fracasar el capítulo de la cooperación.

Tanto la UE con su Libro Verde como los Estados ACP con su Plan de Acción de Santo Domingo habían dejado patente la necesidad de un cambio. Ya en noviembre de 1997, el cuarto punto de la declaración de Libreville, titulada *Las relaciones ACP-UE más allá del año 2000* expresaba cuán imprescindible era una modernización de las instituciones y de la relación, para hacer frente de forma colegiada a las dificultades derivadas de ella. Además se suscribía el Principio de regionalización, y se exigía la ayuda europea para su consecución. Pero de nuevo se cumplía el principio de «ritualización»¹¹: desde hacía décadas, las mismas demandas se repetían una y otra vez, mientras que la UE enfocaba sus intereses en otras direcciones.

Por todo ello, los países ACP manifestaron en la declaración de Santo Domingo una necesidad inmediata de llevar más lejos sus contactos con la UE. Solicitaban una mente abierta por parte de sus socios a la hora de negociar, de modo que un proceso más moderno, más capaz de combatir la pobreza y de aumentar la importancia de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, pero reafirmando siempre la necesidad del comercio como pilar de la relación. En términos generales, lo que se solicitaba en la Declaración de Santo Domingo era que no disminuyeran los beneficios no recíprocos (además de los planes STABEX o SYSMIN) que les venía concediendo la UE desde Yaundé I.

¹¹. RAVENHILL, J.: «When weakness is strength: The Lomé IV Negotiations», en I. WILLIAM HARTMAN, (ed). *Europe and Africa: the New Phase*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1993, pp. 41-62.

El Plan de Acción de Santo Domingo, rubricado por los Jefes de Estado y de Gobierno ACP el 26 de noviembre de 1999 es una verdadera claudicación ante los intereses de Occidente. Al mostrar su proclividad a plegarse a las exigencias políticas de la UE, se mostraba favorable a integrarse en las corrientes comerciales y económicas de la globalización neoliberal. Y de nuevo vuelve a ser una demanda colectiva de dinero, donde se deja por escrito la idea de exigir un «incremento substancial en términos reales de los paquetes financieros bajo el noveno Fondo Europeo de Desarrollo».

En este contexto se firmó el Acuerdo de Cotonú el 23 de junio de 2000 entre los 15 EM de la Unión Europea y los 77 Estados Miembros del Grupo ACP. Se trata de un Acuerdo sustancialmente diferente de los anteriores, debido mayormente a su dimensión política. Está compuesto por un preámbulo y seis partes, que se dividen en los siguientes apartados : Disposiciones Generales (incluidos los Objetivos, Principios, actores y dimensión política de la Asociación), Disposiciones Institucionales, Estrategias de Cooperación (desarrollo económico, social, humano,...), Cooperación para la Financiación al desarrollo, Disposiciones generales concernientes a los Estados ACP menos avanzados, enclaves o islas, y Disposiciones Finales.

El artículo 2 del acuerdo dispone que los principios de la nueva relectura de la relación ACP-UE son la igualdad de los socios y la libre determinación de los Estados ACP de «en cumplimiento con los elementos esenciales contemplados en el artículo»⁹, la participación de ambas capas de la sociedad, el papel central del diálogo y el respeto de los compromisos mutuos, la diferenciación y la regionalización. Analizaremos a continuación si estos principios se cumplen en la realidad.

2. Las exigencias de igualdad de los socios y la apropiación de las estrategias de desarrollo versus las realidades de la condicionalidad negativa y la «buena gestión de los asuntos públicos».

Las innovaciones sustanciales del acuerdo de Cotonú se sustentan sobre los siguientes cinco pilares: fortalecer la dimensión política de la relación, actuar directamente sobre la corrupción «activa y pasiva» en los países receptores de ayuda, promover la participación, involucrar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y enfocar las políticas de desarrollo hacia las estrategias de reducción de la pobreza, crear un nuevo marco para la cooperación comercial y económica, y reformar la los mecanismos de AOD. Nos centraremos por ahora en los tres primeros.

Efectivamente, el acuerdo comienza refirmando el compromiso de la UE de contribuir a la erradicación de la pobreza, y a la integración de los países africanos en la economía mundial, a través de lo que se define como «una relación privilegiada». Una relación que es privilegiada únicamente sobre el papel en términos cualitativos, si bien no en términos cuantitativos. La UE es el mayor donante de AOD hacia África, pero ésta no es más que una nimia parte de su estrategia exterior. Los verdaderos objetivos políticos de la Política Exterior de la UE, hacia los que sí se intenta dirigir la eficiencia y la coherencia¹², son los Países de Europa Central y Oriental (PECO), el Partenariado Euromediterráneo (PE) o el vínculo trasatlántico. Bruselas no está dispuesta a que su estabilidad –base para el desarrollo de su propia integración– se vea amenazada exteriormente. Por ello, Cotonú está ideado también como un modo de imponer la estabilidad y la seguridad en el flanco sur de su territorio.

La UE afirma querer hacer realidad el objetivo de reducción de la pobreza mundial a la mitad en el año 2015, tal y como dispuso la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en la década de los 90. De ahí la necesidad no únicamente de promover la mejora de la realidad económica africana, sino el imperativo de acelerar su implementación. Por ello, y en el marco de la realidad del estado *post-moderno*¹³ ya citada, el desarrollo de la economía se basa en el desarrollo del sector privado y de la mejora del acceso a los recursos productivos.

El artículo 9 del Acuerdo indica tres elementos «esenciales» de la relación (respeto por los Derechos Humanos, Principios democráticos e Imperio de la Ley) y uno «fundamental»: la «buena gobernabilidad»¹⁴ o «buena gestión de los asuntos públicos». En torno a la violación de estos principios gira la cláusula de condicionalidad, que pende como espada de Damocles sobre muchos países africanos. El Acuerdo entiende que la erradicación de la corrupción es paso previo para fortalecer la dimensión política de los acuerdos. El estándar civilizatorio actual parece que comienza a depender de la defensa de requisitos como los de Democracia y Derechos Humanos analizados desde un punto de vista occidental¹⁵.

¹². «El Consejo velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión». TUE, Título V [Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.] art. 14.

¹³. COOPER, R.: *The Post-Modern State and the New World Order*, Demos, Londres, 1996.

¹⁴. Los criterios «esenciales» ya estaban presentes en el acuerdo de Lomé IV, mientras la «buena gobernabilidad» es innovación de los redactores del acuerdo de Cotonú.

¹⁵. CLAPHAM, C.: «Sovereignty and the Third World State», en JACKSON, ROBERT, *Sovereignty at the Millenium*, The Political Studies Association, Oxford, 1999.

A lo largo de un complejo procedimiento explicado en los artículos 96 y 97 del Acuerdo, los casos de corrupción y de violación de los citados elementos esenciales puede llevar a cortar el flujo de todo tipo de ayuda europea, sea o no proveniente de la partida FED. Sobre el papel, cualquiera de las dos partes podría tomar medidas oportunas ante una violación de este tipo por parte del otro, pero es evidente que no existe ninguna capacidad por parte de los Estados ACP de denunciar a la UE, ni ninguna necesidad. Así, los llamados «casos de urgencia especial» permiten un alto índice de arbitrariedad a la hora de tomar medidas.

Detengámonos un instante sobre el «elemento fundamental» del Acuerdo: la «buena gobernanza». Aunque el Principio de independencia política aplaude que cada Estado diseñe su propio sistema político y económico, está claro que la alianza actual exige un cierto *modus vivendi*, muy cercano a las exigencias de las instituciones financieras internacionales¹⁶. Empezando por la buena gobernabilidad¹⁷ y a otros tres elementos esenciales: el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley, y la aplicación de los principios democráticos. El criterio de la «buena gobernabilidad» o «buena gestión de los asuntos públicos» está tan difuminado, aún a pesar de la definición que el propio tratado aporta¹⁸, que también puede permitir enormes arbitrariedades a la hora de su aplicación:

«(...) la buena gestión de los asuntos públicos se define como la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero. Implica procedimientos de toma de decisión claros por parte de las autoridades públicas, unas instituciones transparentes y responsables, la primacía del derecho en la gestión y la distribución de los recursos, y el refuerzo de las capacidades de elaboración y aplicación de medidas destinadas en particular a prevenir y luchar contra la corrupción».

Asimismo, la UE está apoyando las iniciativas que, emanadas desde el propio corazón de África, toman la iniciativa de aplicar los criterios del capitalismo de mercado. Caso patente es el del Nuevo Partenariado para el Desarrollo

¹⁶. INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles, International Monetary Fund*, Washington D.C., 1999.

¹⁷. «Good governance» puede traducirse como «buena gobernanza» o «buena gobernabilidad». Optamos por esta última.

¹⁸. Art. 9.3. Acuerdo de Cotonú.

llo Económico de África (NEPAD), que nace consagrado por el G-8 y que trata de imponer una serie de criterios de «buena gobernabilidad» económica y política que poco tienen que ver con la realidad africana.

La incoherencia de la Política Exterior comunitaria se observa a partir del momento en que la UE aplica su cláusula de condicionalidad exclusivamente a estados cuyo poder comercial es menor, como Sudán o Malawi, mientras que estados que cometen comúnmente violaciones de los derechos humanos, políticos y sociales no son objeto más que de avisos y declaraciones, como Argelia¹⁹.

3. La participación: El desarrollo de un diálogo y una sociedad civil fuerte

La participación se muestra en el artículo 2²⁰ del Acuerdo como uno de los principios fundamentales de la cooperación UE-ACP. Esta participación puede entenderse como una colaboración efectiva de agentes no estatales en el proceso de elaboración y toma de decisiones políticas y como un fomento del papel del diálogo y del *pacta sunt servanda* en esta relación.

¹⁹. PI, M.: «Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea», en BARBÉ, ESTHER (coord.), *Política exterior europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2000, p. 99.

²⁰. «La cooperación ACP-CE, fundada sobre un régimen de derecho y la existencia de instituciones conjuntas, se ejercerá sobre la base de los principios fundamentales siguientes:

Igualdad de los socios y apropiación de las estrategias de desarrollo: para la realización de los objetivos de la asociación, los Estados ACP determinarán de forma soberana las estrategias de desarrollo de sus economías y sus sociedades en cumplimiento de los elementos esenciales contemplados en el artículo 9; la asociación fomentará la apropiación de las estrategias de desarrollo por parte de los países y poblaciones de que se trate;

Participación: además del Estado como socio principal, la asociación estará abierta a otros tipos de participantes con el fin de favorecer la integración de todas las capas de la sociedad, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en la vida política, económica y social;

Papel central del diálogo y cumplimiento de los compromisos mutuos: los compromisos asumidos por las Partes en el marco de su diálogo constituirán el núcleo de la asociación y las relaciones de cooperación;

Diferenciación y regionalización: las modalidades y las prioridades de la cooperación variarán en función del nivel de desarrollo del socio, sus necesidades, sus resultados y su estrategia de desarrollo a largo plazo. Se prestará una importancia particular a la dimensión regional. Se concederá un trato especial a los países menos desarrollados. Se tendrá en cuenta la vulnerabilidad de los países sin litoral e insulares». Acuerdo de Cotonú. Art. 2.

El papel de la UE a la hora de promover estas políticas es claro. El artículo 33 del texto define una suerte de «condicionalidad positiva», que consiste en el apoyo de toda iniciativa cuyo objeto sea el de luchar contra la corrupción, modernizar el sector público y promover reformas administrativas y, sobre todo, contribuir a la formación de una sociedad civil sólida. Desde 1994, a propuesta del Parlamento Europeo, todas las acciones de promoción de la democracia se agrupan en un mismo capítulo presupuestario, cuyo nombre pasa a ser «Iniciativa europea para la Democracia y la protección de los Derechos Humanos». De este capítulo salen los fondos para financiar acciones de promoción del buen gobierno en países ACP, pero también busca articular canales de contacto con la sociedad civil.

Está claro que en el Tratado de Cotonú las partes se comprometen a respetar una serie de valores comunes, que serán monitoreadas a través del diálogo. Para ello se crean tres grandes instituciones conjuntas: el Consejo de Ministros, el Comité de Embajadores y la Asamblea Parlamentaria Paritaria. El Consejo es responsable de conducir el diálogo político, incluyendo en sus foros a representantes del sector privado y de la sociedad civil y está formado por representantes del Consejo y la Comisión de la UE y de un miembro de cada gobierno ACP. Su presidencia es rotativa. En sus resoluciones no cabe el voto particular y sus decisiones son obligatorias para las partes. Así, el Comité de Embajadores es responsable de monitorear los procesos de implantación de las cláusulas del acuerdo y las decisiones tomadas en base a éste, así como preparar las reuniones del Consejo.

La Asamblea Parlamentaria Paritaria está compuesta por parlamentarios de la UE y de los países ACP, o representantes de sus gobiernos, y su papel es mayormente el de servir como foro de diálogo, que permita promover los procesos democráticos a través del diálogo, y debe reunirse dos veces al año alternativamente en la UE o en los países ACP. Dentro de esta asamblea conjunta destacan tres comités: el Comité de Asuntos Políticos, el Comité de Desarrollo Económico, Finanzas y Comercio, y el Comité de Asuntos Sociales y Medio Ambiente.

En el momento de aplicar las cláusulas de condicionalidad, la UE no lleva a cabo una actuación basada en ningún estándar internacional de respeto de los Derechos Humanos. De ahí que su actuación sea un tanto ambigua además de imprecisa y que el papel del diálogo sea especialmente importante para definir posturas comunes. No obstante, de un análisis detenido del papel jugado por el diálogo político entre las partes vemos también un profundo fracaso. Como paradigma de esta ineficacia debemos citar la quinta asamblea paritaria conjunta, que debía tener lugar en Bruselas entre el 25 y el 28 de noviembre de 2002, y que fue cancelada a causa de la falta de acuerdo interno entre el Reino

Unido y Francia acerca de la participación en la misma de los representantes de la convulsa Zimbabwe. Esta reunión tuvo que repetirse la semana del 31 de marzo al 3 de abril pasado en Brazzaville (República del Congo).

Pero además, por primera vez, la asociación se abre a diferentes actores sociales, más allá de la mera cooperación interestatal. Para la UE, es imperativo que la sociedad civil juegue un papel cada vez más importante en la elaboración de políticas, aunque de nuevo, esa demanda no tenga mucho que ver con una realidad aún marcada por la inestabilidad, los golpes de estado, la pobreza y mala gobernancia.

El enfoque participativo dice pretender proporcionar el marco legal, social y político para que la ciudadanía pueda ejercer una presión efectiva y que su voz sea escuchada por parte de los actores civiles. Como el Prof. Kabunda especifica²¹, una enorme parte de los Fondos de Ayuda al Desarrollo se quedan bien en las élites de los países receptores bien en los agentes de desarrollo. Pero asimismo, se observa que la realidad política de buena parte de los estados africanos del Grupo ACP no convergen en los criterios de democracia y de respeto a las minorías y a los Derechos Humanos que priman de acuerdo con el texto del Acuerdo. Allí donde la oposición es reprimida violentamente — tal es el caso de Guinea Ecuatorial, de la República Democrática del Congo y de tantos otros— es muy poco probable que vayan a desarrollarse ninguna acción eficiente por parte de ninguna sociedad civil.

4. Las relaciones económicas y de Ayuda Oficial al Desarrollo

Hemos agrupado estas dos políticas en un mismo epígrafe pues las dos giran en torno a una misma idea: los flujos de dinero. A lo largo de todo el acuerdo de Cotonú, el *acquis* de Lomé queda claramente reflejado. Sin embargo, esta relación económica llega incluso más allá que los límites que se habían alcanzado anteriormente, y lo hace en torno al Principio fundamental de la diferenciación y la regionalización. Diferentes mecanismos de relación y control económicos, más acordes con los acuerdos de la OMC, y que algunos autores entienden que son de dominación²², se articulan en el tratado. Es evidente que

²¹. KABUNDA BADI, M.: «La cooperación al desarrollo vista desde el Sur: las perspectivas y alternativas africanas», en *Misiones Extranjeras*, 1997, pp. 54-70.

²². GUTIERREZ VEGA, P.: «Tipicidad y casuística de la condicionalidad política: la Unión Europea y África Subsahariana», en PEÑAS ESTEBAN, F. J. (ed.), *África en el Sistema Internacional, Cinco siglos de frontera*, La Catarata, Madrid 2000, pp. 265-296.

el acuerdo busca medios de combatir la pobreza, pero se elaboran sobre todo en torno al establecimiento de nuevos marcos comerciales y financieros que dinamicen el proceso de producción africana, comiencen a estabilizar las balanzas de exportaciones e integren a los países al sur del Sáhara en las corrientes económicas mundiales.

La ayuda en forma de cooperación financiera o técnica es uno de los pilares de la relación. El noveno FED implica el reparto de 13,5 millones de euros, más un remanente de nueve millones de euros y la transferencia por parte del Banco Europeo de Inversión de 1,5 millones de euros. Esta cantidad es la más grande dedicada a la Cooperación al Desarrollo por parte de la Unión, pero esconde importantes requisitos y vericuetos que merece la pena explicar.

En primer lugar, el tan cacareado régimen comercial preferente de Lomé debe desaparecer a la fuerza tras la inclusión de la CE en la OMC. Así se reforman de forma importante los regímenes comerciales. Las actuales preferencias aduaneras no recíprocas se mantendrán hasta el 31 de diciembre de 2007, con la excepción de los países «menos desarrollados», a la que responden 34 de los 49 Estados africanos firmantes del acuerdo de Cotonú. A partir de ese momento, los regímenes comerciales son regulados por Acuerdos de Asociación (EPAs) compatibles con las reglas de la OMC. Los países ACP pueden firmarlas en grupos o de forma individual, de acuerdo con sus propios esquemas de integración económica y en función de la dimensión regional del acuerdo. Los que no son modificados son los protocolos de azúcar y carne de res, que por el momento se mantienen. El objetivo es conseguir una liberalización total del comercio entre la UE y el África subsahariana en un periodo de transición de 12 años, hasta el 2020.

Si nos detenemos brevemente en los EPAs observaremos que comenzaron a ser negociados en el año 2002 con la idea de fortalecer los acuerdos de integración que podrían estar tomando lugar en África. En base a estos acuerdos a partir del 2008 la UE empleará un «doble rasero» a la hora de tratar a sus socios ACP, dependiendo de su nivel de desarrollo y del éxito de los procesos de integración regional. Una de las reivindicaciones enarboladas por la UE para justificar estos EPAs es que permitirán un mayor dinamismo a la hora de entablar relaciones comerciales con terceros estados y que aumentará el nivel de inversión extranjera. En general, no son más que acuerdos de libre comercio, lo que eventualmente podría implicar una pérdida total de control de sus mercados por parte de los países africanos ante el potencial europeo.

Aparentemente el Acuerdo es favorable al grupo ACP, ya que no se compromete a abrir sus mercados a todos los productos europeos, como es el caso

de productos agrícolas, pero la realidad es que dispone que aquellos países que no firmen los EPAs perderán los actuales beneficios preferenciales. Aún a pesar de las ayudas financieras diseñadas para disminuir los efectos del libre comercio con la UE, la asociación podría tener efectos nocivos para los países de África e incrementar los márgenes de beneficio de los exportadores, más que reducir los precios. Así, podría implicar una reducción sostenida de los beneficios aduaneros, que ni siquiera las diversificaciones fiscales compensarían a medio plazo. Todo ello impediría a la larga desarrollar modelos elaborados de integración regional. Medidas como tratar a dos países de una misma región de modo diferente, por ejemplo, parecen más centradas en conseguir un amplio catálogo de beneficios comerciales más que en activar las economías africanas. En breve, es cierto, África puede convertirse en un importante mercado si se dan las condiciones adecuadas, y las corrientes globalizadoras nunca se olvidan totalmente del continente.

En esta línea, la Unión Europea desarrolla la idea de combinar políticas económicas expansivas con políticas sociales que contribuyan a conseguir un crecimiento económico unido a una reducción de la pobreza. En el Acuerdo de Lomé su reducción y eventual erradicación es el motor de las políticas de desarrollo.

La cooperación al desarrollo europea no estuvo regulada hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1992. En el citado Tratado (art. 130.v) se enfatiza la necesidad de coordinación y coherencia de estas políticas, lo que realmente no queda claro en la aplicación de políticas de cooperación en el marco de Cotonú. En él, se pretende trabajar conjuntamente con los Países ACP para elaborar estrategias globales que permitan consolidar los logros alcanzados. En el capítulo de desarrollo del Acuerdo juegan un importante lugar la consolidación del sector privado y la inversión, además del fomento de reformas macroeconómicas, además de los procesos de integración regional, lo que a nuestro modo de ver es un aspecto en exceso economicista de la cooperación al desarrollo.

Así, el acuerdo de Cotonú vincula muy directamente el desarrollo de formas económicas más propias de los sistemas capitalistas europeos al desarrollo de las formas políticas y sociales en África. El análisis histórico nos ha permitido observar como los motivos humanitarios han sido los enarbolados por los países al sur del Sahara para conseguir beneficios de carácter comercial y económico²³ que más tarde no han sabido aprovechar. Y de este modo, para

²³. RAVENHILL, J.: «Dependent by Default: Africa's Relations with the European Union», en HARBESON W. JOHN Y ROTHCHILD, D. (eds.), *Africa in World Politics: Post-Cold War Challenges*, Westview Press, Boulder 1995, pp. 95-123.

evitar los aspectos nocivos del «clientelismo colectivo» los acuerdos no han dudado en potenciar foros de intercambio de experiencias en el sector privado²⁴.

IV. CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA EUROPEA HACIA LOS PAÍSES ACP, UNA REALIDAD FALLIDA

Una vez estudiada la realidad de la política exterior de la Unión Europea hacia el África subsahariana queremos extraer dos clases de conclusiones. En primer lugar, la de si esta política es efectiva hacia las disposiciones de eficacia, coherencia y unidad que exige el TUE y seguidamente, observar si el actual marco de relación con los países ACP responde a los principio del artículo 2 del Acuerdo de Cotonú, repetidamente citados a lo largo del tercer punto del ensayo.

Es evidente que la ambigüedad en los objetivos del texto dificulta la elaboración de una política coherente con los propios intereses políticos y financieros de la UE. Así, el propósito de erradicación de la pobreza y la integración de los países ACP en el marco de los flujos económicos mundiales se convierte en un empeño difícil de obtener.

A lo largo de cuatro décadas de relación entre los países ACP y la Unión Europea los objetivos de fomento de las economías africanas no han dado ningún resultado positivo. A pesar de que durante años se han consagrado varios miles de millones de euros en forma de inversiones y de AOD para procurar una integración permanente del África subsahariana en los flujos internacionales y conseguir que los propios estados africanos tengan capacidad no únicamente para competir en los mercados sino para gestionar sus propios problemas internos, todos los esfuerzos han resultado infructuosos. Los indicadores macroeconómicos africanos se encuentran en su nivel más bajo tras la descolonización, y su influencia en los mercados internacionales es casi inexistente. África se encuentra en una situación muy negativa en lo que se refiere al auge demográfico, la tasa de SIDA o de mortalidad infantil, y la mayoría de sus sistemas políticos destacan por la falta de voluntad de llevar a cabo avances significativos en materia de fomento de Libertades y de Derechos Humanos. Por ello, podemos concluir que el esfuerzo europeo hacia África ha sido enteramente ineficiente, incluso en su afán de promover integraciones de carácter re-

²⁴. Por ejemplo, el ACP Business Forum, el esquema de asistencia económica UE-ACP, la consultora DIAGNOS, etc...

gional, pues a pesar de que estas son establecidas poco a poco, en multitud de ocasiones se hallan enfrentadas entre sí. Incluso la Organización de la Unidad Africana (OUA) se ha visto obligada a repensarse y se convirtió en Unión Africana (UA) tras la Conferencia de Durban en 2002.

La unidad tampoco ha sido nota destacable de las políticas europeas hacia África. Y ello ha ido en detrimento de la coherencia de sus estrategias. A la hora de ejecutar decisiones comunes hacia la región, los intereses de los EM han jugado papeles más influyentes que los de la Unión al completo. Especialmente complejo es el papel jugado por Francia como «gendarme de Occidente» en la región, que le ha llevado no únicamente a mantener relaciones privilegiadas con diferentes países francófonos de la zona, sino incluso a intervenir militarmente cuando la defensa de sus intereses lo han exigido, como ocurrió en Costa de Marfil en el año 2002. Actitudes similares, aunque en menor nivel, se han dado de manos del Reino Unido, de los Países Nórdicos o de los Países Bajos. La UE ha sido incapaz siquiera de coordinar todas sus políticas de Cooperación al Desarrollo, lo que ha ido en detrimento de la consecución de los objetivos propuestos y por ende, del requisito de la unidad.

Incoherencias se han dado también en los textos de los Acuerdos de Lomé o Cotonú, que establecen mecanismos de salvaguarda contra la incursión africana en sus economías (mínima, en todo caso) a través de las ya estudiadas cláusulas de condicionalidad, lo que en cierta manera se contrapone al objetivo de erradicación de la pobreza. Una pobreza que es prácticamente global en la región. Del mismo modo los tratamientos diferenciados al grupo de «Países Menos Desarrollados». Una crítica que no puede hacerse al establecimiento de los ya explicados mecanismos comerciales de Cotonú que, a pesar de representar un incremento de las dificultades para África y una cierta dominación por parte de la UE, son totalmente compatibles con la OMC, organización internacional de incuestionable influencia a la que tanto los EM como la CE pertenecen a través de un acuerdo mixto.

Estas mismas críticas pueden realizarse al Acuerdo de Cotonú en lo que respecta a sus Principios Fundamentales. La diferenciación a la que hacíamos referencia va en detrimento de la igualdad de los socios, aunque es ciertamente plausible la idea de potenciar las economías de aquellos países que se hallan en peor situación humanitaria. Aún así, el punto que hace referencia al apropiación de estrategias de desarrollo «en sus economías y sus sociedades» queda un tanto vago, habida cuenta del poder que ejercen las «condicionalidades negativas» a la hora de proceder políticamente. En aquellos países que muestran una permanente falta de respeto por los Derechos Humanos y la Democracia,

además, es difícil que se cumpla el tan citado criterio de la participación de la sociedad civil.

No obstante todo esto, es difícil concluir con la afirmación de que las Relaciones Exteriores de la Unión Europea han representado ningún fracaso en el marco de los acuerdos de Lomé y Cotonú. Como se ha señalado a lo largo del estudio, nunca ningún Estado ni Organización Internacional se ha arriesgado a llevar a cabo un programa tan atrevido de relación política y económica en términos similares, con el núcleo de países del África subsahariana. Es indispensable destacar que, si bien estos mecanismos puedan haber representado un fracaso relativo, todo el potencial comercial y económico de la UE no parece implicar un auge de su capacidad política y su influencia diplomática,²⁵ sin embargo, representan la base sobre la cuál continuar trabajando para elaborar una política de prestigio en materia de Cooperación al Desarrollo, e incluso eventualmente, para contribuir a la integración progresiva de la región de países del África subsahariana en el actual mundo de flujos globalizados.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO DE ASOCIACIÓN ACP-CE FIRMADO EN COTONÚ EL 23 DE JUNIO DE 2000

BARBÉ, E. (coord.): *Política exterior europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2000.

BILAL, S., y VAN HOVE, K.: *An overview of the ACP-EU negotiations: issues and time-frame*, European Centre For Development Policy Management (ECDPM), Maastricht 2000.

CALDUCH CERVERA, R.: *Relaciones Internacionales*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1991.

CLAPHAM, C. (ed.): *Africa and the International System.*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

CLAPHAM, C.: «Sovereignty and the Third World State», en JACKSON, ROBERT, *Sovereignty at the Millenium*, The Political Studies Association, Oxford, 1999.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO: *L'Union Européenne, les Etats d'Afrique de l'Ouest et l'Uemoa*, OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Luxembourg, Décembre 1997.

COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO.: *Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación*. OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Luxemburgo, 1997.

²⁵. KAGAN, R.: *Poder y Debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Taurus, Madrid, 2003

- COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO: *L'accord de Cotonú. The Cotonou Agreement*. Comisión Européenne. Direction Générale du Développement. Luxembourg, OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Décembre 2000.
- COOPER, R.: *The Post-Modern State and the New World Order*, Demos, Londres, 1996.
- COTONOU INFOKIT. EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM). Enero 2001, en <http://www.oneworld.org/ecdp>
- CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO ACP: *Las relaciones ACP-UE más allá del año 2000*. Brazaville, 1997.
- CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO ACP: *Plan de Acción de Santo Domingo*. Santo Domingo, 1999
- GUTIERREZ VEGA, P.: «Tipicidad y casuística de la condicionalidad política: la Unión Europea y África Subsahariana», en PEÑAS ESTEBAN, F. J. (ed.), *África en el Sistema Internacional, Cinco siglos de frontera*, La Catarata, Madrid 2000, pp. 265-296.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1999.
- KABUNDA BADI, M. (ed.): *África Subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide, Madrid 2002.
- KABUNDA BADI, M.: «La cooperación al desarrollo vista desde el Sur: las perspectivas y alternativas africanas», en *Misiones Extranjeras*, 1997, pp. 54-70.
- KAGAN, R.: *Poder y Debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Taurus, Madrid, 2003
- KARL, K.: «From Georgetown to Cotonou: The ACP group faces up to new challenges», en *The Courier (Special Issue)*, September 2000,
- KINDER, H. y HILGEMAN, W.: *Atlas Histórico Mundial (II): De la Revolución Francesa a nuestros días*, Istmo, Tres Cantos, 1999.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2002.
- MÉDARD, J. F.: «La spécificité des pouvoirs africains» en *Pouvoirs*, 1983. pp 5-23
- MERLÉ, M.: *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, Paris 1988.
- PI, M.: «Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea», en BARBÉ, ESTHER (coord.), *Política exterior europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2000. pp. 99
- RAVENHILL, J.: «When weakness is strength: The Lomé IV Negotiations», en I. WILLIAM HARTMAN, (ed). *Europe and Africa: the New Phase*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1993, pp. 41-62.
- RAVENHILL, J.: «Dependent by Default: Africa's Relations with the European Union», en HARBESON W. JOHN Y ROTHCHILD, D. (eds.), *Africa in World Politics: Post-Cold War Challenges*, Westview Press, Boulder 1995, pp. 95-123.
- RESTÁN, J.: «Unión Europea y África», en *Cuadernos del CIDAF*, Volumen XVI-núm. 1, Ene-Feb 2002.
- ZARTMAN, I. WILLIAM (ed.): *Europe and Africa: the New Phase*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1993.